



CANADIAN ASSOCIATION OF FORMER PARLIAMENTARIANS
Founded in 1987
Established by an Act of Parliament on May 29, 1996



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Colloque sur le développement des partis politiques

LE 4 DÉCEMBRE 2007

OTTAWA

DERNIÈRE ÉBAUCHE DE RAPPORT

1. INTRODUCTION

Au mois de juillet, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (CPAEDI) a présenté son rapport intitulé « Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique ». Le mois dernier, le gouvernement a rendu publique sa réponse dans laquelle il souscrit à la recommandation du comité que le Canada consacre davantage de ressources à l'aide internationale aux partis politiques. Par suite de cette réponse du gouvernement, le colloque sur le développement des partis politiques a été, pour les experts et spécialistes canadiens, une occasion de discuter des meilleures approches et pratiques en matière de développement international des partis politiques, dans le but de guider les initiatives canadiennes dans ce domaine. Ont pris part à la discussion M. David French, directeur général de la Westminster Foundation for Democracy (WFD), Thomas Carothers, vice président et membre de la Carnegie Endowment for International Peace et une sommité dans le développement des partis politiques. Le Centre parlementaire, l'Association Canadienne des Ex-parlementaires et le

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique ont été les hôtes de l'événement, avec le concours du Centre d'étude de la démocratie de l'Université Queen's.

Le rôle du Canada dans le développement international des partis politiques

L'aide au développement des partis politiques est un secteur d'assistance au développement démocratique en plein essor. Comme M. Carothers l'a fait remarquer dans son mot d'ouverture, nous avons été témoins, depuis dix ans, d'une hausse du nombre d'intervenants fournissant de l'aide aux partis ainsi que « d'une mutation profonde de la méthodologie et de l'esprit fondamentaux » du travail accompli. Cette mutation est caractérisée par le passage de la formation de partenariats entre partis partageant une idéologie semblable dans les pays donateurs et bénéficiaires à une aide appelant tous les partis dans les pays bénéficiaires à participer au développement du système de partis dans son ensemble.

D'entrée de jeu, les participants ont discuté du rôle que devrait jouer le Canada dans le domaine de l'aide internationale, traitant par exemple de la forme que pourrait prendre cette aide, des pays à qui l'aide devrait s'adresser et des partis avec lesquels il conviendrait de travailler. La discussion a également porté brièvement sur les mérites relatifs des approches bilatérales et multilatérales.

Un créneau existe-t-il pour le Canada ?

Si, d'une façon générale, les participants étaient favorables à l'élargissement de la participation canadienne à l'aide internationale au développement des partis politiques, en revanche, il était clair, dès le départ, que nombre d'entre eux se préoccupaient des risques politiques liés au soutien accordé aux partis dans les pays étrangers. Lorsqu'il a été question des secteurs de l'aide aux partis sur lesquels le Canada devrait concentrer ses efforts, d'aucuns ont proposé des initiatives susceptibles d'atténuer ces risques politiques sous-jacents. Parmi les initiatives, on compte la proposition que le Canada s'intéresse surtout aux partis politiques ayant remporté des élections, celle où il devrait fonder son aide sur la question du respect des droits de la personne et celle où il devrait accorder son aide à tous

les partis des pays bénéficiaires sans tenir compte de leur idéologie. Ces propositions ont toutes pour objectif de veiller à ce que les activités soient perçues comme étant légitimes et jouissent d'appuis au sein du pays bénéficiaire en cause. Ceux qui ont proposé que l'aide soit accordée aux partis élus ont fait valoir que cette formule jouirait sans doute d'un plus grand soutien populaire. Ceux qui ont proposé que l'aide soit fondée sur le critère du respect des droits de l'homme ont souligné que le recours à ce critère pourrait inciter d'autres pays donateurs à lier leur aide au respect des droits de la personne. Enfin, ceux qui ont proposé que l'aide soit accordée à tous les partis, quelle que soit leur idéologie, ont fait valoir que des bienfaits largement répandus sont susceptibles de générer un soutien accru.

Un participant a critiqué l'argument voulant qu'en accordant l'aide aux partis victorieux on atténue automatiquement le risque politique, car il estime que dans bien des pays profitant de l'aide aux partis le processus électoral manque de crédibilité. Si le processus électoral est lui-même contesté, le fait de lier l'aide aux résultats électoraux a peu de chance de rendre plus légitime l'aide aux partis; cela risque même de produire l'effet contraire.

En plus des propositions liées principalement à l'atténuation du risque, il y a eu des suggestions au sujet des capacités canadiennes en matière de secteurs particuliers de l'aide aux partis. Notons, entre autres, la proposition que le Canada lie son aide aux partis aux activités de ceux-ci qui visent à renforcer le parlementarisme et à créer des capacités, qu'il l'axe sur la promotion du dialogue entre les partis et qu'il la concentre sur les périodes précédant et suivant les élections.

Au fil des ans, le Canada a acquis une expérience et une expertise dans le domaine du renforcement de la démocratie parlementaire et des capacités. À cet égard, et compte tenu des relations entre les parlements et les partis politiques, certains participants étaient très favorables à l'idée que l'aide canadienne accordée actuellement au renforcement de la démocratie parlementaire soit appliquée également au renforcement de la capacité des partis politiques en matière de législation et de gouvernance.

La suggestion que le Canada joue un rôle dans l'établissement du dialogue entre les partis est revenue sur le tapis à plusieurs reprises durant la discussion. Un participant a souligné que

son expérience personnelle en travail international l'avait amené à croire que les Canadiens sont particulièrement doués pour convaincre les partis à s'asseoir à la même table. Un autre a attiré l'attention sur l'importance du dialogue en donnant l'exemple du Kenya où le dialogue entre les partis au sein du caucus des femmes a été à l'origine de grands progrès dans les lois sur l'égalité des sexes. Et, comme M. French l'a dit, l'aide au dialogue entre partis présente également l'avantage d'être moins risqué que les autres formes d'aide à l'étude.

La suggestion que le Canada dirige ses efforts vers le soutien des élections durant les périodes préélectorale et postélectorale était fondée bien plus sur une préoccupation liée à l'efficacité des programmes qu'à une préoccupation concernant l'utilisation des ressources canadiennes. L'argument était qu'on est plus susceptible d'en apprendre sur les partis politiques lorsqu'ils sont en pleine action, or il n'y a pas de meilleur moment pour cela que durant une campagne électorale.

Enfin, plusieurs participants estimaient que la flexibilité était le facteur le plus important de la fourniture de l'aide aux partis, soulignant que les Canadiens ont la réputation dans les milieux internationaux de proposer des solutions pratiques aux problèmes concrets.

Critère de Sélection de Pays

En plus de discuter des formes d'aide convenant le mieux, les participants ont parlé des critères à utiliser pour déterminer dans quels pays le Canada devrait travailler. Ils ont ainsi proposé plusieurs critères, mais aucun consensus ne s'est dégagé de cette discussion. Quelques participants se sont dits opposés à l'idée de concentrer toutes les activités dans un petit nombre de pays, à plus forte raison dans des pays qui risquent de régresser sur le plan du développement démocratique. À leur avis, une surconcentration sur les maillons les plus faibles exposerait le Canada à un plus grand risque d'échec. Parmi d'autres critères axés sur les pays qui ont été proposés, on compte l'existence d'une division exécutive appuyant généralement les partis politiques, l'existence de partis politiques qui sont conscients de l'aide dont ils ont besoin et un contexte où l'aide accordée jouit d'un fort soutien. Des restrictions dans la fourniture de l'aide sont certes nécessaires, mais il y a un prix à payer si on est trop sélectif. Ainsi que l'a fait ressortir M. French, le Canada est en mesure de jouer un rôle non

négligeable dans l'aide internationale aux partis et il serait malheureux qu'il limite sa capacité en imposant des restrictions excessives à l'admissibilité des pays ou des régions.

2. APPROCHES A L'AIDE AUX PARTIS

La discussion a porté brièvement sur les mérites particuliers des approches bilatérales et multilatérales en matière d'aide aux partis. De façon générale, les participants ont semblé convenir du besoin de coordination et de coopération entre le Canada et d'autres pays et donateurs, ainsi que de la nécessité de veiller à ce que la contribution canadienne ne fasse pas double emploi avec le travail déjà réalisé par d'autres.

Après avoir discuté des domaines de l'aide au développement des partis politiques où le Canada devrait concentrer ses efforts, les participants ont traité de la façon dont le Canada devrait fournir son aide aux partis, y compris quelle approche organisationnelle il devrait adopter, comment mettre en équilibre la nécessité du droit de regard gouvernemental et la nécessité de l'autonomie dans la programmation et comment mobiliser les connaissances et l'expertise voulues pour une fourniture efficace de l'aide aux partis.

Formes d'organisation convenant le mieux à la fourniture de l'aide aux partis

M. Carothers a présenté au colloque un survol des modèles utilisés actuellement par les organismes dans la fourniture de l'aide internationale aux partis. Les principales différences entre ces modèles concernent la présence de l'organisme sur le terrain. Le modèle le plus orienté vers la présence dans le pays bénéficiaire est celui des fondations de parti allemandes. Le modèle allemand comprend en effet l'établissement d'un bureau permanent dans le pays bénéficiaire, et l'offre de services de conseil et de formation flexibles aux partis, selon les besoins. La solution de rechange à ce modèle est l'approche utilisée par la WFD, qui n'ouvre pas un bureau dans le pays bénéficiaire, mais y envoie des spécialistes au besoin. Le modèle des États-Unis et celui des Pays-Bas se situent entre ces deux extrêmes. Ces deux pays maintiennent des bureaux dans le pays bénéficiaire de façon temporaire. La grande différence entre eux, c'est que les fondations américaines emploient leur propre personnel dans les bureaux, alors que les bureaux des fondations néerlandaises font appel à des habitants du pays bénéficiaire.

En évaluant les mérites de ces différents modèles, M. Carothers a souligné l'importance du maintien d'une présence sur le terrain. L'expérience et les connaissances sont bien sûr indispensables, mais l'organisation qui les possède doit aussi disposer de spécialistes sur le terrain pour en faire un bon usage.

Trouver l'équilibre entre le besoin de surveillance et celui de l'autonomie

La discussion sur la nécessité de trouver le juste milieu entre la fonction de surveillance et le besoin d'autonomie des organismes d'aide aux partis a été considérablement enrichie par les points de vue de M. French. Puisant dans sa large expérience dans le domaine, M. French a fait ressortir l'importance de communications régulières entre les organismes offrant de l'aide aux partis et le ministère des Affaires étrangères de leur pays. Si certains éléments des organismes d'aide aux partis préfèrent jouir d'une plus grande autonomie dans l'organisation de leurs activités plutôt qu'entretenir des communications régulières avec le ministère, il reste que M. French a fait remarquer que les questions politiques et diplomatiques qui peuvent être soulevées requièrent une communication constante entre l'organisme et le gouvernement.

M. French a puisé dans son expérience à la WFD pour montrer qu'un organisme peut être soumis à une vérification de ses dépenses sans que le gouvernement n'intervienne directement dans ses décisions en matière de programmation. Notons, à cet égard, que même si elle profite d'une grande autonomie et d'une grande liberté dans sa programmation, la WFD se trouve rarement en conflit avec les intérêts nationaux défendus par le gouvernement britannique.

Mobilisation des compétences et de l'expertise nécessaires

Afin d'offrir une programmation qui soit efficace et réponde aux besoins du pays bénéficiaire, le Canada doit faire appel à du personnel ayant de l'expérience et des connaissances dans toute la gamme des activités de l'aide aux partis, ainsi que des connaissances sur les pays visés par l'aide. Les participants se sont penchés sur la meilleure façon de mobiliser ces ressources humaines dans la pratique.

Les partis politiques constituent un réservoir évident de gens ayant de l'expérience, des connaissances, et de l'expertise dans le domaine de l'aide internationale aux partis. En fait, en décrivant l'approche employée par la WFD, M. French a dit que celle-ci fait presque exclusivement appel à ses membres pour remplir ses besoins en personnel et qu'elle trouve toujours des candidats compétents. Cette capacité de faire appel au personnel des partis politiques et aux députés constitue, selon M. French, une des grandes forces de la WFD.

Un certain nombre de participants n'étaient pas chauds à l'idée de ne choisir que des membres des partis politiques et optaient plutôt pour une approche offrant plus de choix et de flexibilité dans la sélection du personnel. Ainsi que l'a fait remarquer un participant, nombre d'ex-politiques en savent un peu sur beaucoup de sujets : ils ont abordé un large éventail de sujets, mais jamais en profondeur. Cette affirmation ne faisait pas l'unanimité; un des participants a d'ailleurs attiré l'attention sur une modification du profil des politiques canadiens à la retraite, décrivant les ex-parlementaires canadiens comme étant souvent plus jeunes et provenant d'une variété de milieux professionnels.

Au-delà du besoin de mobiliser les ressources canadiennes existantes, on a suggéré aussi que le Canada s'engage dans une planification à long terme et prenne des mesures pour se doter des ressources humaines et financières dont il a besoin. Par exemple, nombre de jeunes Canadiens voudraient travailler dans le domaine du développement démocratique, mais n'ont pas la formation voulue. Si le Canada songe à élargir sa capacité dans ce domaine, il pourrait déterminer la formation qui est nécessaire et accroître les inscriptions dans ces programmes.

Enfin, les participants ont parlé du besoin de l'établissement d'attentes réalistes quant aux résultats et à l'échéancier souhaités, et du besoin d'une évaluation continue des résultats de la programmation afin de mettre en évidence les succès obtenus et de tirer des enseignements des échecs.

3. LES PROCHAINES ETAPES

Avant l'ajournement, les coprésidents ont invité les participants à faire des propositions sur la meilleure façon de faire.

Rappelant une proposition clé faite dans le rapport du CPAEDI, un participant a proposé que l'on réfléchisse sérieusement à créer une institution canadienne pour le travail international d'aide aux partis. En réponse à cette proposition, un autre participant a reconnu l'importance de réfléchir au genre d'institutions qui sont nécessaires, mais a ajouté qu'il fallait d'abord que nous ayons une meilleure idée du genre d'aide que veut fournir le Canada. Un troisième participant a proposé la constitution d'un petit groupe de réflexion qui serait chargé de faire le tour de la question et de décider comment on procéderait.

Une deuxième série de suggestions étaient axées sur la nécessité de coopération entre les organismes. Un participant a fait valoir que même s'il est utile que le Canada joue un rôle dans le domaine du développement des partis politiques, il n'en demeure pas moins qu'une intervention excessive de la part des organismes pourrait détruire toute chance dans ce domaine. Un autre participant a dit que les organismes ne devraient pas que coopérer, mais encore qu'ils devraient saisir les nombreuses occasions de collaboration.

